Current Issue Review 88-9E

WATER EXPORTS

David Johansen
Law and Government Division

21 October 1988
Revised 4 September 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

91-04805/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. YM32-1/88-9-1990-09E
ISBN 0-660-13893-X

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

WATER EXPORTS

ISSUE DEFINITION

Canada is the single largest proprietor of fresh water resources in the world. This vast abundance of water has prompted some to advocate its export to water-poor regions, primarily the southwestern region of the United States. Particularly during the last two decades, the possibility of exporting water from Canada has arisen repeatedly.

During the 1960s, a number of water diversion proposals were developed by engineers and planners. Because of the extreme costs involved, many of these proposals were not considered viable by either the U.S. or Canadian government. One such proposal, however, the GRAND canal scheme, has continued to receive attention over the past few years.

In November 1987, the Honourable Tom McMillan, Minister of the Environment, announced a federal water policy in which he stated unequivocally that the federal government was opposed to large-scale exports of our water and would take all possible measures within the limits of its constitutional authority to prohibit such exports by inter-basin transfers. The Minister later tabled Bill C-156 to give legal force to that commitment but the bill died on the Order Paper with the dissolution of Parliament on 1 October 1988.

Another current issue is whether water is included under the free trade agreement with the United States.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Constitutional Framework

Under the Canadian Constitution, jurisdiction over water is divided between the federal and provincial governments, and to some extent overlaps. The Constitution does not specifically mention water; however, it does deal with some water uses, such as navigation, fisheries and, more recently, electrical energy generation. Most questions of jurisdiction must be inferred from the Constitution's treatment of other issues such as property rights, foreign relations, and international trade. Since the use of water resources has both national and provincial implications, both levels may lay claim to legislative competence within their respective spheres.

The provinces generally have authority over the natural resources, including water, within their boundaries. Their jurisdiction over water derives from specific clauses in the Constitution which assign them jurisdiction over such matters as: property and civil rights, the management and sale of public lands (including water), and matters of a local or private nature. A 1982 amendment to the Constitution Act, 1867 specifies that the provinces also have jurisdiction over electricity generating works.

The provinces' considerable jurisdiction over water within their boundaries is, however, limited by specific powers assigned exclusively to the federal government. Examples are authority over fisheries, navigation, relations with foreign governments, federal lands, Indians, works for "the general advantage of Canada" and "peace, order and good government."

The effect of the constitutional division of powers is that a water export scheme would succeed only with the support and cooperation of both levels of government. Except with respect to federally-owned or administered lands, the provinces possess a proprietary interest in the water resources within their borders. Accordingly, they have both legislative and proprietary rights to deal with water, although these are subject to federal authority in certain specified areas. Within the limits imposed

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

by the Constitution, the provinces are free to manage their water resources within their boundaries, at least in the absence of an emergency or national interest to justify federal intervention on the basis of the residual power granted by the "peace, order and good government" clause, or the federal declaratory power. Nevertheless, where water is exported from a province, the federal government necessarily becomes involved.

B. Water Export Possibilities

Although most media attention has focused on proposals for massive river diversions into the United States, water export possibilities take a number of forms, some of which may be more feasible than others. Because their policy implications differ, it is important to distinguish them from each other.

Currently, examples of Canada's trade in water resources with the U.S. occur when water supplies are piped from Canadian border communities to neighbouring U.S. communities. For example, water is piped from Coutts, Alberta, to serve local needs in Sweetgrass, Montana. In another arrangement, water is supplied from Gretna, Manitoba, to the community of Neche, North Dakota. There are also similar exchanges of water between St. Stephen, New Brunswick and Calais, Maine.

These transborder water systems are minor and do not involve inter-basin transfers. They are considered to be convenient ways of rationalizing local supplies between neighbouring communities and do not involve questions of national concern. They are not considered to be water exports in the true sense of the term.

In the past an interest has also been shown in the possibilities of using ocean tankers to ship water from Canada to foreign markets. Like small transborder water supplies, tanker exports on the scale contemplated thus far involve almost insignificant volumes of water and would presumably involve no serious environmental disruptions. Moreover, they are unlikely to lead to so much dependence on Canadian supplies as to imply irrevocable commitments of our natural resources.

The abundance of water in Canada and the increasing pressure on supplies in some regions of the United States have repeatedly attracted

LIBRARY OF PARLIAMENT •
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the attention of engineers and planners to the possibilities of diverting Canadian rivers southward. Interest became especially keen after 1963 when the United States Supreme Court restricted California's use of the Colorado River. A number of water diversion proposals were thus developed, many of which were extremely costly.

One well publicized export scheme was the North American Water and Power Alliance (NAWAPA) proposal which was conceived by a private engineering firm in California. It involved diverting flows from the Mackenzie and Yukon River basins southward through the Rocky Mountain Trench into the United States to provide irrigation water to the southwestern states, generate hydroelectricity and create navigation routes. The cost of the project would have been approximately $355 billion in 1984 Canadian dollars. The NAWAPA project, like numerous other water diversion projects developed during the 1960s, was never considered by either the U.S. or Canadian government as a viable proposal and has largely been forgotten.

A project which has continued to receive attention is the GRAND canal scheme which was first developed in 1959. In 1984, its originator, Thomas Kierans, presented to the Inquiry on Federal Water Policy a new version of the project which would involve a dyke across James Bay to entrap the rivers flowing into it from Ontario and Quebec and reverse 17% of their flow southward. This flow would be withdrawn from the freshwater reservoir, channelled through river valleys, reservoirs and pumping stations some 640 kilometres, raised 300 metres over the Canadian Shield and discharged into the Ottawa River. From there water would be diverted to Lake Huron through Lake Nippissing and the French River, another 180 kilometres. Water from the Great Lakes would then be diverted to the United States southwest and the drier regions of Western Canada. In 1985, the GRAND Canal Company Ltd. estimated that its construction costs alone would be in the order of $100 billion.

The above proposal for water diversion has been advocated by Simon Reisman, Canada's chief negotiator in the Canada-U.S. free trade talks, and Premier Robert Bourassa of Quebec. In a paper delivered at an Ontario Economic Council conference shortly before his appointment as chief

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

negotiator, Mr. Reisman suggested that Canada could reap enormous economic benefits from this proposed project. It would also provide Canada with substantial economic leverage since this country would own the water and would be in a position to control its use. Premier Bourassa has also promoted the scheme in his book entitled Power for the North.

Proponents of the GRAND Canal scheme suggest that it would serve a variety of useful purposes. They argue that such a scheme would significantly increase the flow into the Great Lakes, thereby stabilizing their levels in the face of growing demands for water consumption and possible climatic changes that might reduce natural inflows. They suggest as well that the additional supplies would improve the water quality in the Great Lakes and would provide for irrigation on the Canadian prairies and in the dry United States southwest where groundwater is being depleted.

Critics of the scheme, on the other hand, argue that the above benefits are speculative, and that even the economic implications of the scheme are unfavourable. They take the position that there is not an identifiable market for water diverted to the United States that would recoup the massive capital and operating costs. They maintain that the environmental and social disruption that would result from this scheme would be widespread and uncertain. They are also concerned that the proposal would alter a vast area of Northern Ontario, and that the effects of interrupting river flows would be felt on distant fisheries and ocean regimes on the east coast. They contend, as well, that the scheme would present major problems in controlling water levels and regulating flows in the Great Lakes system.

The Inquiry on Federal Water Policy (Pearse Commission), discussed in the following section, in its 1985 report noted that large-scale diversions of Canadian waters into the United States raise a number of policy issues not shared by the more modest forms of water export referred to earlier. Large-scale diversions involve water transfers from one watershed to another, and in many cases from one oceanic basin to another. The Inquiry pointed out that inter-basin transfers, like other big water-development projects, involve significant changes to the natural environment by interrupting river flows, flooding, transferring life forms

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and even changing atmospheric and ocean conditions. The ultimate consequences of these changes are uncertain. The Inquiry also noted that large scale diversions impinge on land and other uses of natural resources and threaten to dislocate established communities dependent on them. The Inquiry observed that the capital investment required would be enormous and difficult to predict with precision, given the long construction periods. Moreover, capital costs could be recouped, if at all, only over a long operational period, which would present additional uncertainties about costs, benefits and the future direction of technological change. These complications would be aggravated by the international dimensions of these schemes, which, because of their scale, interjurisdictional dimension and multiple effects, call for a high degree of governmental involvement. The Inquiry noted as well that since these schemes would involve overland water diversions across the border, they would invoke our established arrangements with the United States under treaties and international law for managing international waterways.

C. Inquiry on Federal Water Policy

In January 1984, in response to a growing environmental consciousness and concern about the management of Canada's freshwater resources, an advisory committee (the Pearse Commission) was established by the federal Minister of the Environment to assess the adequacy of federal water policy and the capacity of Canadian institutions to respond to changing circumstances. One aspect of the issue which received substantial attention from the advisory committee was the matter of water exports.

The Inquiry, which submitted its findings in September 1985, advocated a cautious approach to developing a federal policy for water exports generally, but concluded that it would be imprudent for the federal government to reject all such exports out of hand. The Inquiry was of the view that a federal policy for procedures on water exports should clearly set out the conditions that must be met for any proposal to be acceptable. The Inquiry noted that since the provinces license water uses within their boundaries, these federal criteria should emphasize considerations of federal and national concern including among other things:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- impacts on fisheries, navigation, federal waters and international and interjurisdictional waters;
- international economic, political and strategic considerations;
- implications for the ability of available water supplies to meet long-term Canadian requirements, taking into account uncertainties about these requirements and the cumulative effects of exports on a regional and national scale;
- regional environmental and economic effects;
- implications for the interests of native and other social groups, and the adequacy of compensation for adverse effects;
- the general economic advantages to Canada.

It was observed that there would be a need for the federal and provincial governments to collaborate in this matter since, in almost all conceivable cases, proposals would require provincial approval.

The Inquiry noted that in order to effect these arrangements, the federal government would need legislative authority to review water export proposals. They accordingly recommended that the federal government should enact legislation requiring anyone who proposed to export water to obtain a licence and identifying the matters, including those noted above, that would be taken into account in considering a licence application.

The Inquiry observed that the above licensing requirement would be sufficient to enable the Minister to review small scale export proposals, such as those involved in tanker operations and small transborder water supplies. As long as a proposal did not have any significant implications for any of the above specified considerations, and had already been approved by the relevant provincial government, the licence could be granted.

The Inquiry concluded that there was no reason for the federal government to oppose tanker exports in general, and that, in the absence of any significant adverse effects of particular proposals, it

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

should regulate, not prohibit them. However, the Inquiry clearly distinguished small scale water export proposals, such as tanker operations and small transborder water supplies, from interbasin transfers to the United States. With respect to the latter, the Inquiry recommended that the federal Cabinet should, first of all, determine whether the federal government is prepared to entertain such proposals and if so, the criteria that must be met for their approval.

Finally, if the government was prepared to consider diversions to the United States, the legislation providing for federal approval should include special provisions for assessing large-scale projects. The Inquiry recommended that for the purposes of assessing water export proposals having significant environmental, social or economic implications, the Minister of the Environment should be empowered to appoint a special review panel which would, among other things, receive information from relevant parties, hold public hearings where necessary, and publicly report its findings, with recommendations as to whether a licence should be granted and, if so, what terms and conditions should be attached to it.

D. Water Export Policy

The Minister of the Environment indicated the federal government's position concerning water exports in its water policy announced in November 1987.

The Minister noted that while Canadians have an abundance of water, most of it is not where it is needed, that is, in the populated areas of the country. In those populated areas where it is plentiful, water is fast becoming polluted and unusable. The overall problem in the country is compounded by drought in certain regions. This is why the Minister indicated that the Government of Canada emphatically opposes large-scale exports of our water. He specified another reason as well - the inter-basin diversions necessary for such exports would inflict enormous harm on both the environment and society, especially in the North, where the ecology is delicate and where the effects on native cultures would be devastating.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The federal government indicated in its water policy that insofar as water exports are concerned, it would take all possible measures within the limits of its constitutional authority to prohibit the export of Canadian water by interbasin diversions, and strengthen federal legislation to the extent necessary to implement this policy fully.

PARLIAMENTARY ACTION

A. Bill C-257

Mr. Charles Caccia introduced in the House of Commons on 17 December 1985 Private Member's Bill, C-257, the Water Export and Diversion Act. The bill did not go beyond first reading. Had it been enacted into law, the bill would have provided a statutory framework for the regulation of water export and diversion.

B. Bill C-130

On 24 May 1988, Bill C-130, An Act to Implement the Free Trade Agreement Between Canada and the United States of America, was introduced in the House of Commons by the Minister for International Trade, the Honourable John Crosbie.

The bill was amended at the committee stage in the House of Commons to include a provision to provide specifically that the free trade agreement would not apply to water. The bill stated that "water," for purposes of the above provision, is "natural surface and ground water in liquid, gaseous or solid state, but does not include water packaged as a beverage or in tanks." Another amendment at the committee stage deleted a provision which would have given the bill and the free trade agreement precedence over any conflicting federal statutes or regulations.

Mr. Crosbie indicated that the free trade agreement would not oblige Canada to export water to the United States, nor could it be used to compel Canada to do so. He stated that this was already implicit in the agreement, but that the amendment would remove any doubt on the matter.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The bill died on the Order Paper with the dissolution of Parliament on 1 October 1988.

Critics argue that since the free trade agreement incorporates the tariff schedule of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), and since tariff item 22.01 of the GATT lists "waters, including natural or artificial mineral waters and aerated waters, not containing added sugar or other sweetening matter not flavoured; ice and snow," therefore natural water of all kinds, except for sea water, is included in the free-trade deal, or at least, is not specifically excluded. They claim that the amendment to the implementing legislation, without modification of the agreement itself, is insufficient.

Mr. Mel Clark, a retired federal trade negotiator who led the battle to ensure that the free trade agreement specifically excludes major water diversion schemes, says that Mr. Crosbie is technically correct when he argues that there is nothing in the free trade agreement which obliges Canada to export water to the United States. Mr. Clark goes on to state, however:

> Nothing in the trade agreement obliges us to sell anything. It is a misleading answer. The question is whether the FTA decreases our ability to manage our resources for our own purposes. The answer is yes unless it is specifically excluded.

He contends that no unilateral statement by either government will supersede the bilateral agreement.

Opposition spokesmen have similarly argued that the free trade agreement itself must be amended specifically to exclude water.

Warnings about the possible implications of free trade for water exports were also sounded in a book entitled Water and Free Trade, edited by Wendy Holm (James Lorimer and Co., publishers), which was released on 1 November 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT •
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Bill C-156

On 25 August 1988, the Minister of the Environment, the Honourable Tom McMillan, tabled in the House of Commons Bill C-156, the Canada Water Preservation Act. The Minister indicated that he was tabling the bill to give legal force to the commitment of the federal government, expressed in its federal water policy introduced in November 1987, that it would oppose large-scale water exports. The bill later died on the Order Paper with the dissolution of Parliament on 1 October 1988.

Had it been enacted into law, the bill would have prohibited outright large-scale freshwater exports such as those involving inter-basin transfers between river systems and strictly regulated small-scale water exports such at those involving shipments by tanker or pipeline. Very small-scale exports, such as water used in manufactured goods and bottled or packaged water, would not have been affected by the legislation.

The bill, which would have been binding not only on the private sector but also on all levels of government, would have provided for the creation of federal-provincial agreements for licensing small-scale exports. The Governor in Council would have been granted broad regulation-making powers respecting licences, such as: the procedure to be followed in applying for and issuing licences; their duration, transfer, renewal, revocation and suspension; fees; the criteria to be used in deciding whether to issue or renew licences; and public hearings and the disclosure of information in connection with the issuance, renewal, revocation or suspension of licences.

The Governor in Council would also have been granted the power to exempt from the licensing requirement by order, "the exportation or diversion of water in the circumstances set out in the order." The above provision would have allowed exemptions from regulation for very small exports, but would in no way have sidestepped the prohibition on large-scale exports.

No export licence would have been granted under the bill without a thorough environmental assessment.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The bill also contained detailed enforcement provisions and would have provided for penalties of up to $1 million and three months in jail for violators.

Thus, the bill would have killed proposals such as the $100 billion James Bay Diversion, the so-called GRAND canal scheme discussed earlier.

Critics take the position that the proposed legislation would have failed to counter the threat of the free trade agreement. They are of the view that only an explicit exemption in the agreement itself would fully protect Canada's water resources from American interests. They contend that, as the agreement now stands, it would be given precedence over domestic legislation.

D. Bill C-309

Bill C-309, the Canada Water Protection Act, a Private Member's bill, was introduced in the House of Commons on 19 July 1988 by Mr. Nelson Riis. Among its provisions was one which would have expressly prohibited the export of water from Canada by inter-basin transfers. The bill died on the Order Paper with the dissolution of Parliament on 1 October 1988.

E. Bill C-2

In December 1988, Bill C-2, the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act, was passed by the House of Commons and the Senate and received Royal Assent.

Like its predecessor, Bill C-130 in the second session of the 33rd Parliament, the Act includes a provision stating specifically that the Free Trade Agreement does not apply to water. In the Act, "water," for purposes of the above provision, is "natural surface and ground water in liquid, gaseous or solid state, but does not include water packaged as a beverage or in tanks." (Please see p. 9-10 for a fuller discussion of this provision.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

F. Bill C-221

Bill C-221, the Canada Water Protection Act, a Private Member's bill, was introduced in the House of Commons on 11 April 1989 by Mr. Nelson Riis. The bill is identical to his earlier bill, C-309, which was introduced in the second session of the 33rd Parliament.

Bill C-221 received second reading in the House of Commons on 11 June 1990.

CHRONOLOGY

January 1984 - The Minister of the Environment appointed an advisory committee to inquire into and make recommendations concerning a wide range of problems relating to the federal government's water policy.

September 1985 - The Inquiry on Federal Water Policy submitted its report to the federal government.

17 December 1985 - Bill C-257, the Water Export and Diversion Act, a Private Member's Bill, was introduced in the House of Commons by Mr. Charles Caccia, M.P. The bill did not go beyond first reading.

November 1987 - The Minister of the Environment announced the federal government's water policy, including the federal government's position on water exports.

24 May 1988 - Bill C-130, an Act to Implement the Free Trade Agreement Between Canada and the United States of America, was introduced in the House of Commons by the Minister for International Trade.

29 June 1988 - Bill 175, the Water Transfer Control Act, 1988, was introduced in the Ontario Legislature by the Minister of Natural Resources. The bill would prohibit the transfer of water out of any of the province's five major drainage basins without the approval of the Minister of Natural Resources. The Minister would be authorized to attach conditions or require payment to the government before approving a transfer. However, consent would not be granted if the Minister believed the transfer might be detrimental to ensuring a secure water supply for Ontario or Canada or any part thereof.

19 July 1988 - Bill C-309, the Canada Water Protection Act, a Private Member's bill, was introduced in the House of Commons by Mr. Nelson Riis, M.P.

25 August 1988 - Bill C-156, the Canada Water Preservation Act, was introduced in the House of Commons by the Minister of the Environment.

15 September 1988 - Bill C-130 received second reading and was later amended at the committee stage so as specifically to exclude water from the free trade agreement.

1 October 1988 - Bills C-130, C-156, and C-309 died on the Order Paper with the dissolution of the 33rd Parliament.

10 November 1988 - The Minister of Natural Resources in the Ontario Legislature introduced an amendment to Bill 175, the Water Transfer Control Act, 1988, to provide that the Minister shall refuse to give approval to a transfer of water out of a provincial drainage basin to a place outside Canada.

December 1988 - Bill C-2, the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act, was passed by the House of Commons and the Senate and received Royal Assent.

1 January 1989 - The Canada-United States Free Trade Agreement came into effect.

1 March 1989 - Bill 175, the Water Transfer Control Act, 1988, was read for the third time in the Ontario Legislature and received Royal Assent the following day. The bill is to come into force on a day to be named by proclamation of the Lieutenant Governor.

11 April 1989 - Bill C-221, the Canada Water Protection Act, a Private Member's bill, was introduced in the House of Commons by Mr. Nelson Riis, M.P. The bill is identical to his earlier bill, C-309 (2nd session, 33rd Parliament).

11 June 1990 - Bill C-221 received second reading in the House of Commons.

SELECTED REFERENCES

Campbell, Lorelei. "Water Management - Is Canada's Water for Sale?" Background Paper, Legislative Research Services, Alberta Legislative Library, 15 July 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada, Environment Canada. Federal Water Policy. November 1987.

Canada, Inquiry on Federal Water Policy. Currents of Change. Final Report, Ottawa, September 1985.

Rueggeberg, Harriet, and Andrew Thompson. Water Law and Policy Issues in Canada. Westwater Research Centre, University of British Columbia, Vancouver, 1984.

Scott, Anthony, John Olynyk, and Steven Renzetti. "The Design of Water-Export Policy." In Whalley, John, ed., Canada's Resource Industries and Water Export Policy, University of Toronto Press, 1986.

Bulletin d'actualité 88-9F

LES EXPORTATIONS D'EAU

David Johansen
Division du droit et du gouvernement

Le 21 octobre 1988
Révisé le 4 septembre 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
Nº de cat. YM32-1/88-9-1990-09F
ISBN 0-660-93193-1

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES EXPORTATIONS D'EAU

DÉFINITION DU SUJET

Le Canada possède les plus grandes ressources en eau douce du monde. Cette grande abondance d'eau a incité certains à en préconiser l'exportation vers des régions pauvres en eau, notamment vers le sud-ouest des États-Unis. Surtout au cours des deux dernières décennies, la possibilité d'exporter cette ressource naturelle du Canada a été constamment remise à l'ordre du jour.

Dans les années 60, ingénieurs et promoteurs ont proposé divers projets de dérivation des cours d'eau; en raison de leurs coûts extrêmement élevés, le gouvernement américain et le gouvernement canadien ne les ont pas considérés comme viables. Un de ces projets toutefois, celui du GRAND Canal, est resté à l'ordre du jour ces dernières années.

En novembre 1987, l'honorable Tom McMillan, ministre de l'Environnement, a annoncé une politique fédérale relative aux eaux dans laquelle il déclarait sans équivoque que le gouvernement fédéral s'opposait à toute exportation en grande quantité d'eau canadienne et prendrait toutes les mesures possibles en vertu des pouvoirs que lui confère la Constitution pour interdire de telles exportations par voie de transfert entre bassins. Par la suite, le Ministre a déposé le projet de loi C-156 pour donner force de loi à cet engagement, mais, en raison de la dissolution du Parlement le 1er octobre 1988, ce projet de loi a expiré au Feuilleton.

Autre question à l'ordre du jour: l'eau est-elle visée par l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis?

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Le cadre constitutionnel

En vertu de la Constitution canadienne, la compétence en matière d'eau est partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux, dont les pouvoirs se recoupent dans une certaine mesure. La Constitution ne fait pas explicitement mention de l'eau; elle vise toutefois certaines utilisations de l'eau comme la navigation, les pêches et, plus récemment, la production d'électricité. La plupart des questions de compétence dépendent de la façon dont la Constitution traite d'autres questions comme les droits de propriété, les relations extérieures et le commerce international. Comme l'utilisation des ressources en eau a des répercussions tant au niveau national qu'au niveau provincial, il est naturel que les deux ordres de gouvernement revendiquent une compétence législative dans leurs domaines respectifs.

En règle générale, les provinces ont compétence sur les ressources naturelles à l'intérieur de leurs frontières, y compris l'eau. Leur compétence en matière d'eau découle des dispositions particulières de la Constitution reconnaissant leur compétence dans les domaines suivants: la propriété et les droits civils, l'administration et la vente des terres publiques (y compris l'eau), et les matières d'une nature purement locale et privée. En vertu d'une modification apportée en 1982 à la Loi constitutionnelle de 1867, la responsabilité en matière de centrales électriques appartient également aux provinces.

La compétence très étendue des provinces en matière d'eau sur leur territoire est toutefois limitée par des pouvoirs particuliers confiés exclusivement au gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne les pêches, la navigation, les relations avec les gouvernements étrangers, les terres fédérales, les Indiens, les travaux déclarés être pour l'avantage général du Canada" et "la paix, l'ordre et le bon gouvernement" du pays.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En raison du partage des pouvoirs prévu par la Constitution, tout grand projet d'exportation d'eau ne réussirait qu'avec l'appui et la coopération des deux niveaux de gouvernement. Sauf en ce qui touche les terres appartenant au gouvernement fédéral ou administrées par lui, les provinces sont propriétaires des ressources en eau qui se trouvent sur leur territoire. En cette qualité et au regard de la loi, elles ont donc le droit de s'occuper de leurs ressources en eau, même si le gouvernement fédéral exerce une autorité sur ces ressources dans certains domaines particuliers. Dans les limites fixées par la Constitution, les provinces sont libres de gérer les ressources en eau de leur territoire, du moins lorsqu'il n'y a pas d'urgence ou que l'intérêt national ne justifie pas l'intervention du gouvernement fédéral en vertu de son pouvoir déclaratoire ou du pouvoir résiduel que lui confère la disposition sur "la paix, l'ordre et le bon gouvernement". Il reste toutefois que le gouvernement fédéral doit nécessairement entrer en jeu lorsque de l'eau est exportée à partir d'une province.

B. Les possibilités d'exportation d'eau

Même si les médias ont surtout attiré l'attention de la population sur des propositions de dérivation massive de cours d'eau vers les États-Unis, les possibilités d'exportation d'eau revêtent diverses formes dont certaines peuvent être plus facilement réalisables que d'autres. Étant donné que leurs conséquences en matière de politique sont différentes, il est important d'établir des distinctions entre elles.

À l'heure actuelle, le Canada exporte des ressources en eau aux États-Unis lorsque de l'eau est transportée, grâce à des canalisations, d'agglomérations situées à la frontière canadienne vers des localités voisines aux États-Unis. Ainsi, le système d'alimentation en eau de Coutts (Alberta) traverse la frontière pour répondre aux besoins locaux de Sweetgrass (Montana). En vertu d'un autre accord, Gretna (Manitoba) fournit de l'eau à la localité de Neche (Dakota du Nord). D'autres échanges du même ordre se font entre St. Stephen (Nouveau-Brunswick) et Calais (Maine).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ces systèmes de transport transfrontalier de l'eau sont modestes et ne nécessitent pas de transfert entre bassins. Ils représentent une façon pratique de rationaliser les approvisionnements locaux entre agglomérations voisines et ils ne soulèvent aucune question d'intérêt national. Il ne s'agit pas d'exportations d'eau, au sens propre du terme.

On a envisagé par le passé la possibilité d'utiliser des navires-citernes océaniques pour expédier de l'eau du Canada sur les marchés étrangers. Comme les systèmes transfrontaliers d'alimentation en eau, les exportations par navires-citernes, à l'échelle envisagée pour l'instant, ne portent que sur des volumes d'eau pratiquement insignifiants et ne causeraient probablement pas de perturbations graves à l'environnement. En outre, elles risquent peu de créer une situation extrême de dépendance à l'égard des approvisionnements canadiens et d'entraîner ainsi un engagement irrévocable de nos ressources naturelles.

L'abondance des eaux au Canada et l'augmentation des pénuries dans certaines régions des États-Unis ont à plusieurs reprises attiré l'attention d'ingénieurs et de promoteurs sur la possibilité de détourner des cours d'eau canadiens vers le sud. L'intérêt est devenu particulièrement vif après 1963, lorsque la Cour suprême des États-Unis a limité l'utilisation du fleuve Colorado en Californie. Un certain nombre de projets de dérivation de cours d'eau ont été proposés, dont beaucoup étaient extrêmement coûteux.

Le projet de la North American Water and Power Alliance (NAWAPA), conçu par une société d'ingénieurs en Californie, a été l'un des grands projets dont on a beaucoup parlé. Il aurait nécessité la dérivation d'eau des bassins du Mackenzie et du Yukon vers le sud à travers la tranchée des montagnes Rocheuses jusqu'aux États-Unis, pour fournir de l'eau d'irrigation aux États du sud-ouest, pour produire de l'hydro-électricité et pour créer des voies navigables. Ce projet aurait coûté environ 335 milliards de dollars canadiens de 1984. Le projet NAWAPA, comme de nombreux autres projets de dérivation de cours d'eau proposés dans les années 60, n'a jamais été considéré viable par le gouvernement américain et le gouvernement canadien et a donc été relégué aux oubliettes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le projet du GRAND Canal, proposé pour la première fois en 1959, n'a cessé de retenir l'attention. En 1984, son auteur, Thomas Kierans, a présenté à l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux une nouvelle version du projet qui prévoit l'endiguement de la baie James pour capter les eaux des rivières de l'Ontario et du Québec qui s'y jettent et le refoulement de 17 p. 100 de leur débit vers le sud. Ce débit serait prélevé du réservoir d'eau douce, acheminé par des vallées de cours d'eau, des réservoirs et des stations de pompage sur quelque 640 kilomètres, franchirait les 300 mètres de dénivellation du Bouclier canadien et serait déversé dans la rivière des Outaouais. De là, l'eau serait détournée vers le lac Huron par le lac Nippissing et la rivière des Français, sur 180 kilomètres supplémentaires. L'eau des Grands lacs serait alors dérivée vers le sud-ouest des États-Unis et les régions arides de l'ouest du Canada. En 1985, la GRAND Canal Company Ltd. estimait que le coût de construction seulement serait de l'ordre de 100 milliards de dollars.

Simon Reisman, négociateur en chef du Canada pour les entretiens sur le libre-échange avec les États-Unis, et Robert Bourassa, premier ministre du Québec, se sont faits les champions de ce projet de dérivation de cours d'eau. Dans une allocution qu'il a prononcée à une conférence du Conseil économique de l'Ontario peu de temps avant sa nomination au poste de négociateur en chef, M. Reisman disait que le Canada pourrait tirer d'énormes avantages économiques de ce projet, qui lui donnerait également une influence économique importante; comme l'eau lui appartiendrait, il serait en mesure d'en contrôler l'utilisation. Le premier ministre Bourassa a également vanté ce projet dans son livre intitulé L'énergie du Nord: la force du Québec.

Les défenseurs du projet du GRAND Canal font valoir qu'il serait fort utile à de nombreux égards. Ils prétendent qu'un tel projet augmenterait nettement l'apport d'eau dans les Grands lacs, stabilisant ainsi le niveau de leurs eaux malgré l'accroissement des besoins de consommation et les changements climatiques éventuels susceptibles de réduire les apports naturels. Ils font également valoir que les approvisionnements supplémentaires amélioreraient la qualité de l'eau des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

lacs et permettraient l'irrigation des prairies canadiennes et du sud-ouest aride des États-Unis, aux endroits où la nappe phréatique est presque épuisée.

Quant aux critiques du projet, ils font valoir que ses avantages sont purement théoriques et que même ses conséquences économiques sont défavorables. Selon eux, il n'existe pas de marché défini pour l'eau détournée vers les États-Unis qui permettrait de récupérer les énormes coûts d'immobilisations et de d'exploitation. Ils soutiennent que les perturbations environnementales et sociales découlant du projet seraient généralisées et impossibles à prévoir. Ils s'inquiètent aussi du fait que ce projet modifierait une énorme superficie du nord de l'Ontario et que les effets de la perturbation de l'écoulement des cours d'eau se feraient sentir sur les pêches éloignées et le régime océanique de la côte est. Ils prétendent enfin que l'on aurait d'énormes difficultés à régulariser les niveaux d'eau et les débits dans le réseau des Grands lacs.

Dans leur rapport de 1985, les auteurs de l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux (Commission Pearse), dont il est question dans la partie suivante, ont fait remarquer que les projets de dérivation de grande envergure des eaux canadiennes vers les États-Unis soulèvent un certain nombre de questions qui n'ont aucune mesure avec les formes modestes d'exportation dont il a été question précédemment. Les dérivations de grande envergure visent toutes des transferts d'eau d'un bassin dans un autre et, dans de nombreux cas, d'un bassin océanique dans un autre. Les auteurs de l'Enquête ont signalé que les transferts entre bassins, comme les autres grands projets d'aménagement des eaux, ne vont pas sans d'importants changements dans les milieux naturels, puisqu'ils interrompent l'écoulement des cours d'eau, inondent des régions, transfèrent des formes de vie et modifient même les conditions atmosphériques et océaniques. Les conséquences ultimes de ces changements sont imprévisibles. Les auteurs de l'Enquête ont également fait valoir que les dérivations de grande envergure empiètent sur les utilisations du territoire et sur d'autres utilisations des ressources naturelles et menacent de démembrer les communautés établies dont l'économie est liée à ces ressources. Ils ont observé que les immobilisations nécessaires seraient énormes et difficiles à évaluer avec précision, étant donné les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

longues périodes de construction. En outre, les coûts d'immobilisations ne pourraient être recouvrés, s'ils l'étaient jamais, que sur une longue période d'exploitation, ce qui ajouterait d'autres éléments d'incertitude concernant les coûts, les avantages et l'orientation future des changements technologiques. Ces complications seraient encore aggravées par les dimensions internationales de ces projets qui, en raison de leur envergure, du fait qu'ils relèveraient de plusieurs compétences et de leurs multiples effets, supposent un fort degré d'intervention de l'État. Les auteurs de l'Enquête ont enfin noté que, comme ces projets supposent des dérivations terrestres d'eau de l'autre côté de la frontière, ils seraient visés par les accords conclus avec les États-Unis aux termes des traités et du droit international sur la gestion des voies navigables internationales.

C. L'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux

En janvier 1984, le ministre fédéral de l'Environnement a constitué une commission d'enquête (la Commission Pearse) afin de répondre aux inquiétudes croissantes de la population quant à l'environnement et à la gestion des ressources en eau douce du Canada. La Commission devait évaluer l'à-propos de la politique fédérale relative aux eaux ainsi que la capacité des institutions canadiennes de s'adapter aux changements. La question des exportations d'eau a été un des aspects que la Commission a examinés de près.

Les auteurs de l'Enquête ont présenté leurs conclusions en septembre 1985 et ont préconisé la prudence dans l'élaboration d'une politique fédérale sur les exportations d'eau, tout en concluant qu'il serait imprudent pour le gouvernement fédéral de rejeter carrément toutes les exportations de ce genre. Selon eux, la politique fédérale en la matière devrait définir clairement les conditions à remplir pour qu'une proposition soit jugée acceptable. Ils ont remarqué qu'étant donné que les provinces délivrent des permis pour les utilisations de l'eau sur leur territoire, les critères fédéraux devraient mettre l'accent sur les intérêts fédéraux et nationaux qui regroupent, entre autres:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- les conséquences pour les pêches, la navigation, les eaux fédérales ainsi que les eaux internationales ou celles relevant de plus d'une compétence;

- les considérations internationales d'ordre économique, politique et stratégique;

- les risques d'atteinte à la capacité des réserves d'eau de répondre aux besoins à long terme des Canadiens, compte tenu des incertitudes concernant ces besoins et de l'effet cumulatif des exportations à l'échelon régional et à l'échelle nationale;

- les répercussions sur l'environnement et sur l'économie à l'échelon régional;

- les conséquences sur les intérêts des autochtones et des autres groupes sociaux, ainsi que la valeur des indemnisations en cas d'effets négatifs;

- les avantages économiques généraux pour le Canada.

Les auteurs de l'Enquête ont observé qu'il faudrait que les gouvernements fédéral et provinciaux coopèrent à cet égard, puisque, dans presque tous les cas imaginables, les propositions devraient être approuvées par les provinces.

Ils ont remarqué que pour concrétiser ces dispositions, le gouvernement fédéral devrait disposer de textes de loi l'habilitant à examiner les propositions d'exportation d'eau. Ils ont par conséquent recommandé que le gouvernement fédéral adopte une loi exigeant que quiconque envisage d'exporter de l'eau obtienne une licence pour ce faire et précisant les éléments à considérer dans l'étude de la demande de licence.

Les auteurs de l'Enquête ont estimé que cette exigence devrait être suffisante pour permettre au Ministre d'examiner les propositions d'exportation d'envergure modeste, comme celles faisant intervenir le transport d'eau par navire-citerne et par de petits réseaux de distribution transfrontaliers. Si la proposition n'avait pas de conséquences importantes par rapport aux facteurs précisés ci-dessus et si le gouvernement provincial intéressé l'approuvait, la licence pourrait être accordée.

Les auteurs de l'Enquête ont conclu que le gouvernement fédéral n'avait aucune raison de s'opposer à l'exportation d'eau par

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

navire-citerne en général et que, en l'absence de répercussions négatives d'importance, il ne devrait pas l'interdire mais plutôt la réglementer. Toutefois, ils ont clairement fait la distinction entre les propositions d'exportation d'eau de petite envergure, comme le transport d'eau par navire-citerne et les systèmes de distribution transfrontaliers, et les transferts entre bassins à destination des États-Unis. À cet égard, ils ont recommandé que le Cabinet décide tout d'abord si le gouvernement fédéral est disposé à accueillir favorablement de telles propositions; dans l'affirmative, il devrait ensuite fixer les critères d'approbation.

Enfin, si le gouvernement était prêt à étudier les projets de dérivation de cours d'eau vers les États-Unis, la loi habilitant le gouvernement fédéral à donner son approbation devrait inclure des dispositions spéciales pour l'évaluation des projets de grande envergure. Les auteurs de l'Enquête ont recommandé qu'afin d'évaluer les propositions d'exportation d'eau ayant des conséquences importantes d'ordre environnemental, social ou économique, le ministre de l'Environnement soit habilité à nommer un comité spécial d'examen qui, entre autres, recevrait l'information des gouvernements et des organismes compétents, tiendrait des audiences publiques au besoin, et établirait un rapport public de ses conclusions comprenant des recommandations sur l'octroi de la licence et, le cas échéant, sur les conditions qui devraient s'y rattacher.

D. La politique relative à l'exportation de l'eau

Dans la politique relative aux eaux annoncée en novembre 1987, le ministre de l'Environnement a indiqué la position du gouvernement fédéral en matière d'exportation de l'eau.

Le Ministre a fait remarquer que même si les Canadiens ont de l'eau en abondance, la plus grande partie de cette ressource ne se trouve pas aux endroits où l'on en a le plus besoin, c'est-à-dire dans les régions peuplées du pays. Par ailleurs, dans les régions peuplées où elle est abondante, l'eau devient rapidement polluée et inutilisable. La sécheresse qui sévit dans certaines régions complique encore davantage le problème général du pays. C'est pourquoi le Ministre a indiqué que le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement du Canada s'oppose catégoriquement à des exportations de grande envergure d'eau canadienne. Il a également donné une autre raison de cette opposition: les dérivations entre bassins nécessaires pour de telles exportations causeraient énormément de dommages à l'environnement et à la société, dans le Nord notamment, où l'équilibre écologique est précaire et où les effets sur les cultures autochtones seraient accablants.

Dans sa politique relative aux eaux, le gouvernement fédéral a indiqué qu'en ce qui touche les exportations d'eau, il prendrait toutes les mesures possibles dans le cadre de ses pouvoirs constitutionnels pour empêcher l'exportation de ressources en eau canadiennes grâce à des dérivations entre bassins et pour renforcer les lois fédérales de façon à mettre cette politique en oeuvre.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. Projet de loi C-257

Le 17 décembre 1985, M. Charles Caccia a présenté à la Chambre des communes un projet de loi d'initiative parlementaire, le projet de loi C-257, Loi concernant la conservation, l'exportation et la dérivation des ressources en eau. Ce projet de loi n'a pas dépassé l'étape de la première lecture. S'il avait été adopté et mis en vigueur, ce projet de loi aurait donné un cadre législatif à la réglementation de l'exportation et de la dérivation des ressources en eau.

B. Projet de loi C-130

Le 24 mai 1988, l'honorable John Crosbie, ministre du Commerce extérieur, a présenté à la Chambre des communes le projet de loi C-130, Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique.

Ce projet de loi a été modifié par un comité de la Chambre des communes de façon à statuer expressément que l'eau ne serait pas visée par l'Accord de libre-échange. Aux fins de cette disposition du projet de loi, le terme "eaux" s'entendait "des eaux de surface ou souterraines

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

naturelles, à l'état liquide, gazeux ou solide, à l'exclusion de l'eau mise en emballage pour la boisson ou en citerne". Une autre modification faite par le comité a supprimé une disposition qui aurait donné primauté au projet de loi et à l'Accord de libre-échange par rapport à toute loi ou à tout règlement fédéral qui leur aurait été incompatible.

M. Crosbie a indiqué qu'en vertu de l'Accord de libre-échange, le Canada ne serait pas obligé d'exporter de l'eau aux États-Unis et que l'Accord ne pourrait pas être utilisé pour obliger le Canada à le faire. Il a souligné que cela paraissait déjà de façon implicite dans l'Accord, mais que la modification dissiperait tout doute à ce sujet.

Le projet de loi a expiré au Feuilleton au moment de la dissolution du Parlement le 1er octobre 1988.

Des critiques font valoir que l'eau naturelle de toute sorte, à l'exception de l'eau de mer, est visée par l'Accord de libre-échange ou, du moins, n'en est pas expressément exclue, étant donné que l'Accord englobe la liste tarifaire de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), dont le numéro tarifaire 22.01 vise les "eaux, y compris les eaux minérales naturelles ou artificielles et les eaux gazéifiées, non additionnées de sucre ou d'autres édulcorants ni aromatisées; glace et neige". Ils prétendent que la modification de la loi de mise en oeuvre est insuffisante sans modification de l'Accord même.

M. Mel Clark, négociateur commercial fédéral à la retraite, a mené le combat pour que l'Accord de libre-échange exclue explicitement les projets de dérivation d'eau de grande envergure. Il déclare que M. Crosbie a raison, en principe, lorsqu'il affirme que rien dans l'Accord de libre-échange n'oblige le Canada à exporter de l'eau aux États-Unis. Toutefois, M. Clark souligne ce qui suit:

> Rien dans l'Accord ne nous oblige à vendre quoi que ce soit. Cette réponse est donc trompeuse. Il faut en fait savoir si l'Accord affaiblit notre capacité de gérer nos ressources pour nous-mêmes. La réponse à cette question ne peut être qu'affirmative, à moins que l'eau ne soit expressément exclue de l'Accord.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il prétend qu'aucune déclaration unilatérale faite par l'un ou l'autre gouvernement ne saurait avoir primauté sur l'accord bilatéral.

Les porte-parole de l'opposition prétendent également que l'Accord de libre-échange même doit être modifié afin que l'eau en soit exclue de façon explicite.

D'autres mises en garde quant aux répercussions possibles du libre-échange sur les exportations d'eau ont aussi été exprimées dans un livre intitulé Water and Free Trade, de Wendy Holm (James Lorimer et Co., éditeurs), publié le 1er novembre 1988.

C. Projet de loi C-156

Le 25 août 1988, l'honorable Tom McMillan, ministre de l'Environnement, a présenté à la Chambre des communes le projet de loi C-156, Loi sur la préservation de l'eau au Canada. Le Ministre a indiqué que ce projet de loi visait à donner force de loi à l'engagement pris par le gouvernement fédéral et rendu public dans la politique fédérale relative aux eaux présentée en novembre 1987, selon lequel le gouvernement s'opposerait aux exportations d'eau de grande envergure. Ce projet de loi a par la suite expiré au Feuilleton au moment de la dissolution du Parlement le 1er octobre 1988.

S'il avait été adopté et mis en vigueur, ce projet de loi aurait catégoriquement interdit les exportations d'eau douce de grande envergure comme celles nécessitant des transferts d'un bassin dans un autre entre réseaux fluviaux. Il aurait également réglementé strictement les exportations d'eau de petite envergure comme les transferts par navire-citerne ou par canalisations. La loi n'aurait pas visé les exportations d'envergure minime, comme celles d'eau utilisée dans les produits manufacturés et d'eau en emballage.

Ce projet de loi, qui aurait été exécutoire non seulement pour le secteur privé, mais également pour tous les paliers du gouvernement, aurait prévu la signature d'accords entre les gouvernements fédéral et provinciaux pour l'octroi de licences d'exportation de petite envergure. Le gouverneur en conseil se serait vu conférer d'importants pouvoirs de réglementation pour ce qui est des licences, notamment en ce

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qui concerne: les formalités à remplir pour la demande et la délivrance des licences; leur durée, leur cession, leur renouvellement, leur retrait et leur suspension; les droits et redevances exigibles; les critères sur lesquels se fonder pour la délivrance ou le renouvellement des licences; et la tenue d'audiences publiques ainsi que la communication de renseignements dans le cadre de la délivrance, du renouvellement, du retrait ou de la suspension des licences.

Le gouverneur en conseil aurait également eu le pouvoir de soustraire aux exigences relatives aux licences, par décret, l'exportation ou le détournement [...] d'eau dans des circonstances déterminées". Cette disposition aurait permis des exemptions dans le cas d'exportations d'envergure minime, mais n'aurait aucunement éludé l'interdiction frappant les exportations de grande envergure.

Aucune licence d'exportation n'aurait été accordée en vertu du projet de loi sans qu'il y ait eu au préalable une évaluation environnementale approfondie.

Le projet de loi renfermait également des dispositions détaillées de contrôle de son application et prévoyait des peines jusqu'à concurrence d'un million de dollars d'amende et de trois mois de prison.

Ce projet de loi aurait donc étouffé des propositions comme le projet de dérivation de la baie James de 100 milliards de dollars formulé par la GRAND Canal Company Ltd., dont il a été fait mention plus haut.

Des critiques prétendent que le projet de loi n'aurait pas réussi à supprimer la menace de l'Accord de libre-échange. À leur avis, seule une exemption explicite dans l'Accord même protégerait pleinement les ressources en eau du Canada contre les intérêts américains. Ils prétendent que l'Accord, sous sa forme actuelle, aurait la primauté sur les lois du pays.

D. Projet de loi C-309

Le projet de loi d'initiative parlementaire C-309, Loi sur la protection des eaux canadiennes, a été présenté à la Chambre des communes le 19 juillet 1988 par M. Nelson Riis. Aux termes de ce projet de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

loi, l'exportation de l'eau du Canada par transfert entre bassins aurait été explicitement interdite. Le projet de loi a expiré au Feuilleton au moment de la dissolution du Parlement le 1er octobre 1988.

E. Projet de loi C-2

En décembre 1988, le projet de loi C-2, Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis, a été adopté par la Chambre des communes et le Sénat et a reçu la sanction royale.

Comme le projet de loi C-130, qui l'a précédé durant la deuxième session de la 33e législature, la Loi contient une disposition précisant que l'Accord de libre-échange ne s'applique pas à l'eau. Dans la Loi, aux fins de cette disposition, le terme "eaux" s'entend "des eaux de surface ou souterraines naturelles, à l'état liquide, gazeux ou solide, à l'exclusion de l'eau mise en emballage pour la boisson ou en citerne". (Consulter les pages 10 à 12 pour une analyse plus approfondie de cette disposition.)

F. Projet de loi c-221

Le projet de loi d'initiative parlementaire C-221, Loi sur la protection des eaux canadiennes, a été présenté à la Chambre des communes le 11 avril 1989 par M. Nelson Riis. Il est identique au projet de loi C-309 que le député avait déposé lors de la 2e session de la 33e législature.

Le 11 juin 1990, le projet de loi C-221 a franchi l'étape de la deuxième lecture à la Chambre des communes.

CHRONOLOGIE

janvier 1984 - Le ministre de l'Environnement constitue une commission d'enquête chargée d'examiner un large éventail de problèmes liés à la politique du gouvernement fédéral relative aux eaux et de faire des recommandations à ce sujet.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

septembre 1985 - Les auteurs de l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux présentent leur rapport au gouvernement fédéral.

17 décembre 1985 - Le projet de loi d'initiative parlementaire C-257, Loi concernant la conservation, l'exportation et la dérivation des ressources en eau, est présenté à la Chambre des communes par M. Charles Caccia. Il ne dépasse pas l'étape de la première lecture.

novembre 1987 - Le ministre de l'Environnement annonce la politique du gouvernement fédéral relative aux eaux, y compris la position du gouvernement fédéral à propos des exportations d'eau.

24 mai 1988 - Le projet de loi C-130, Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, est présenté à la Chambre des communes par le ministre du Commerce extérieur.

29 juin 1988 - Le projet de loi 175, Loi de 1988 sur le contrôle du transfert de l'eau, est présenté devant l'Assemblée législative de l'Ontario par le ministre des Richesses naturelles. Ce projet de loi interdirait le transfert d'eau à partir des cinq grands bassins hydrographiques de la province sans l'approbation du ministre des Richesses naturelles. Le Ministre serait autorisé à fixer des conditions ou à exiger le versement d'un paiement au gouvernement avant d'approuver un transfert. Toutefois, il ne donnerait pas son approbation s'il jugeait que le transfert pourrait être préjudiciable à l'approvisionnement en eau de l'Ontario, du Canada ou de toute région de la province ou du pays.

19 juillet 1988 - Le projet de loi d'initiative parlementaire C-309, Loi sur la protection des eaux canadiennes, est présenté à la Chambre des communes par M. Nelson Riis.

25 août 1988 - Le projet de loi C-156, Loi sur la préservation de l'eau au Canada, est présenté à la Chambre des communes par le ministre de l'Environnement.

15 septembre 1988 - Le projet de loi C-130 franchit l'étape de la deuxième lecture et est par la suite modifié par un comité de manière à exclure explicitement l'eau de l'Accord de libre-échange.

1er octobre 1988 - Les projets de loi C-130, C-156 et C-309 expirent au Feuilleton au moment de la dissolution du Parlement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

10 novembre 1988 - Le ministre ontarien des Richesses naturelles présente un amendement au projet de loi 175, Loi de 1988 sur le contrôle du transfert de l'eau, prévoyant que le ministre doit refuser d'approuver tout transfert d'eau d'un bassin de drainage ontarien vers l'extérieur du Canada.

décembre 1988 - Le projet de loi C-2, Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis, est adopté par la Chambre des communes et le Sénat et reçoit la sanction royale.

1er janvier 1989 - L'Accord de libre-échange Canada - États-Unis entre en vigueur.

1er mars 1989 - Le projet de loi 175, Loi de 1988 sur le contrôle du transfert de l'eau, franchit l'étape de la troisième lecture à l'Assemblée législative de l'Ontario et reçoit la sanction royale le lendemain. La nouvelle loi doit entrer en vigueur le jour désigné par proclamation du lieutenant-gouverneur.

11 avril 1989 - Le projet de loi d'initiative parlementaire C-221, sur la protection des eaux canadiennes, est présenté à la Chambre des communes par le député Nelson Riis. Il est identique au projet de loi C-309 que le député avait présenté au cours de la 2e session de la 33e législature.

11 juin 1990 - Le projet de loi C-221 franchit l'étape de la deuxième lecture à la Chambre des communes.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Campbell, Lorelei. "Water Management - Is Canada's Water for Sale?". Alberta Legislative Library, Legislation Research Services, 15 juillet 1986.

Canada, Environnement Canada. Politique fédérale relative aux eaux, novembre 1987.

Canada, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux. Vers un renouveau. Rapport définitif. Ottawa, septembre 1985.

Rueggeberg, Harriet et Andrew Thompson. Water Law and Policy Issues in Canada. Vancouver, Université de Colombie-Britannique, Westwater Research Centre, 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Scott, Anthony, John Olynyk et Steven Renzetti. "L'élaboration d'une politique d'exportation de l'eau". Le secteur primaire et la politique d'exportation de l'eau au Canada. John Whalley (coordonnateur de la recherche). Vol. 14 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 181-280.